

University of Groningen

De rechtsbetrekkingen der leden van het Britsche gemeenebest, onderling en in het volkenrecht

Tammes, Arnold Jan Pieter

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
1937

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Tammes, A. J. P. (1937). *De rechtsbetrekkingen der leden van het Britsche gemeenebest, onderling en in het volkenrecht*. Muusses.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

I. INLEIDING

Wanneer eenige staten zich verbinden tot een z.g. statenbond, zal in het algemeen geen twijfel bestaan, dat zij hun internationale rechtspersoonlijkheid onverminderd hebben behouden en — wegens het bondsverdrag — geen onzekerheid, in welk geval voortaan een rechtshandeling verricht wordt door den bond of door een staat. Maar wanneer van een staat, na de uiterste inwendige decentralisatie, de autonome deelen blijkbaar volkomen zelfstandig ook aan het internationale rechtsverkeer gaan deelnemen, kan onzeker zijn, of en wanneer dit nog gedecentraliseerde uitoefening is van de internationale bevoegdheden van den oorspronkelijken staat dan wel handeling door afzonderlijke rechtspersonen. Dit is de kern van het probleem der Britsche naties, zooals zij thans aan het internationale rechtsverkeer deelnemen: het Vereenigd Koninkrijk van Groot-Britannië en Noord-Ierland en, in verschillende mate, de dominions; afzonderlijk, in groepen of alle tezamen als het Britsche Rijk of zijn nieuwe modificatie, het Britsche Gemeenebest van naties. Herhaaldelijk zijn sedert den wereldoorlog de dominions blijkbaar volkomen zelfstandig opgetreden bij het sluiten van internationale overeenkomsten, maar noch deze, noch verklaringen van bevoegde instanties of rechterlijke uitspraken stellen buiten twijfel, aan wien de rechtshandeling moet worden toegeschreven. Op het gebied der eenzijdige internationale rechtshandelingen, rechtmatig of onrechtmatig, ontbreekt zelfs vrijwel ieder precedent en de vraag rijst, welken invloed dit gebied ondervindt van dat der overeenkomsten.

Hoewel een onderzoek zich kan beperken tot het optreden van het Gemeenebest naar buiten voorzoover dit rechtens relevant is, zal het toch bezwaarlijk ontkomen aan de vraag naar de rechtsbetrekkingen tusschen de leden onderling. Op beide terreinen zal het, anders dan zich te beperken tot den toestand van dit oogenblik, historisch hebben na te gaan, of, hoe en in hoever

zich onder de gehandhaafde vormen rechtsveranderingen hebben voltrokken.

Rechtsveranderingen onder gehandhaafden vorm — zelden is daarvan zoozeer sprake als in het Britsche Rijk, dat zich in constitutioneele continuïteit ontwikkeld heeft sedert feodale tijden. Wie derhalve den vorm wil begrijpen, waaronder de rechtsbetrekkingen tusschen moederland en overzeesche gewesten zich voordoen, neme den koning als belichaming van alle staatsmacht tot uitgangspunt en bedenke mét Dicey¹⁾, dat

.... The King was acknowledged to be supreme judge, but it was early established that he could act judicially only in and through his Courts; the King was recognised as the only legislator, but he could enact no valid law except as King in Parliament; the King held in his hands all the prerogatives of the executive government, but, as was after long struggles determined, he could legally exercise these prerogatives only through Ministers who were members of his Council, and incurred responsibility for his acts. Thus the personal will of the King was gradually identified with and transformed into the lawful and legally expressed will of the Crown.

Het Vereenigd Koninkrijk van Groot-Britannië en Noord-Ierland (voortaan ook wel kortweg Groot-Britannië te noemen) omvat Engeland met Wales, Schotland en Noord-Ierland²⁾. In 1706 is Schotland met Engeland, in 1800 Ierland met deze beide vereenigd tot één staat onder de kroon van Engeland. Later is een gedeelte van Ierland onder den naam Ierschen Vrijstaat weer van het Vereenigd Koninkrijk losgemaakt.

Voor en na de aaneensluiting tot het Vereenigd Koninkrijk hebben onderdanen des konings zich neergezet in overzeesche gebieden, waar nog geen krachtig zich handhavend gezag van inheemsche bewoners, van kolonisten of van een vreemden staat zich gevestigd had. De kroon verklaarde deze gebieden tot haar eigendom of had dit tevoren reeds gedaan³⁾. De kolonisten

¹⁾ Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 8ste uitg. Londen 1924, bl. 466, noot.

²⁾ Royal and Parliamentary Titles Act, 1927.

³⁾ Jacobus I in 1606 de Noord-Amerikaansche kust, Colenbrander, Koloniale Geschiedenis, dl. I, bl. 39.

bleven inmiddels onderdanen, verbonden als zij zich voelden door hun trouw aan den koning. Ook hun rechten jegens de kroon bleven gehandhaafd, den koning belettende geldige wetten te maken voor zijn onderdanen of hen belastingen op te leggen zonder medewerking van de volksvertegenwoordiging ¹⁾. (No legislation, no taxation without representation). Het parlement van Westminster kon echter niet het geschikte lichaam zijn om te beslissen over wetten en belastingen, uitsluitend de afgelegen koloniën betreffende, al werd in de koloniën erkend, dat het parlement daartoe de bevoegdheid bezat, ofschoon de kolonisten er niet direct in vertegenwoordigd waren ²⁾. Derhalve zijn twee wegen gevolgd:

1. De koning stelde op grond van zijn prerogatief in de nieuw verworven gebieden wetgevende vergaderingen in, naar model van het parlement van Westminster bestaande uit twee kamers, waarvan één geheel verkozen. Deze gedragslijn is gevolgd bij de oudere koloniën, doch sedert de 18de eeuw wegens voortdurende botsingen met het centrale bestuur meer en meer verlaten en tenslotte vervangen als volgt:

2. Het parlement van Westminster delegeerde den koning de macht, afzonderlijk voor iedere nieuw gestichte kolonie of bij een algemeene wet voor alle voortaan te stichten koloniën wetten te geven ook zonder de medewerking van een vertegenwoordigend lichaam en er wetgevende lichamen in te richten van iedere samenstelling. De algemeene wet is de British Settlement Act van 1887.

Anderzijds zijn overzeesche gebieden, waar reeds een krachtig zich handhavend gezag van inheemsche bewoners, van kolonisten of van een vreemden staat gevestigd was, aan den koning afgestaan of door hem onderworpen. De bewoners hebben geenerlei recht tegenover het koninklijk prerogatief, dan vastgelegd is in een eventueele overeenkomst van afstand. De rechter heeft dan ook uitgemaakt, dat de koning onder laatst-

¹⁾ Resp. sedert de Case of Proclamations (1611) opgenomen bij Keir en Lawson, Cases in Constitutional Law, Londen 1933, bl. 63 en de Case of Impositions (1606, Keir en Lawson, bl. 36) bevestigd in de Bill of Rights (1689).

²⁾ De 13 Amerikaansche koloniën erkenden dat niet en verklaarden zich in 1776 onafhankelijk.

genoemde beperking bij prerogatief kan wetgeven en belastingen opleggen, welk recht eerst onherroepelijk verloren gaat, indien de koning, zonder zich het recht voor te behouden, een vertegenwoordigend lichaam instelt ¹⁾. Daar ook in de afgestane en onderworpen koloniën parlementen zijn ingesteld naar Engelsch model met de daaraan verbonden bezwaren, was wederom het parlement van Westminster noodig om andere en doelmatiger constitutioneele regelingen te maken.

De koloniale constituties, afwisselend berustend op het prerogatief des konings, op een wet van het parlement of op een koninklijk besluit na delegatie door het parlement, voorzien aldus in een *verscheidenheid van wetgevende lichamen*: zoodanige met een verkozen meerderheid en samengesteld uit een of twee kamers en zoodanige in meerderheid of geheel bestaande uit benoemde of (en) ambtelijke leden, waarnaast somtijds ook den koning wetgevende bevoegdheid toekomt op grond van wet of voorbehouden prerogatief. In enkele gevallen ontbreekt iedere wetgevende vergadering. Verscheidene overzeesche gebieden ook hebben van constitutie gewisseld en zoo komt het evenzeer voor, dat door Engeland zelf gestichte koloniën, eertijds met uit twee kamers bestaande parlementen van het oude type, thans wetten ontvangen van de kroon zonder medewerking van eenige locale vertegenwoordiging, als dat onderworpen of afgestane gebieden vrijwel zonder invloed van het Vereenigd Koninkrijk in hun wetgeving voorzien.

Vertegenwoordigende lichamen met een verkozen meerderheid kunnen zich met succes verzetten tegen wetgeving of belasting, welke de koning mocht voorstellen. Rijst zulk een conflict, dan kan de koning alleen zijn doel bereiken door met hulp van het parlement van Westminster hetzij den bedoelden maatregel op te leggen, wat politiek ongewenscht is gebleken, hetzij het wetgevend lichaam op te heffen dan wel in samenstelling of bevoegdheid te wijzigen. Zulke wijzigingen hebben nu plaats gehad, wanneer de regeeringsmachine al te vaak vast liep. In

¹⁾ Campbell v. Hall (1774, Keir en Lawson, bl. 425). Vgl. voor de bekende onderscheiding van „settled” tegenover „conquered” en „ceded colonies” ook Phillips v. Eyre (1870, Keir en Lawson, bl. 431).

volkplantingen met een blanke meerderheid en een krachtige zucht naar zelfstandigheid heeft de koning om politieke redenen moeilijk gebruik kunnen maken van het parlement van Westminster en is hij in zijn bestuur afhankelijk geworden van de wetgevende vergaderingen in die gebieden. Zoo werd hier ingesteld, wat in het moederland reeds langen tijd bestond, parlementair bestuur van verantwoordelijke ministers: in overeenstemming met de wetgevende vergaderingen, in plaats van naar eigen inzicht, moest de koning (met zijn verantwoordelijke ministers in het moederland) voortaan de functionarissen aanstellen, met behulp van wie hij zijn bestuur uitoefende (*responsible government*). (In enkele koloniën met blanke meerderheid — Bahamas, Barbados, Bermuda — hoewel van ouds voorzien van parlementen van Engelsch model, is de politieke ontwikkeling niet krachtig genoeg geweest om tot parlementair bestuur te leiden. Wel rezen conflicten, maar de parlementen werden niet, als elders, vervangen door practischer lichamen).

Ook zijn wel bij het instellen van wetgevende vergaderingen met een verkozen meerderheid in gebieden, welke zelfstandigheid verlangden, direct voorzieningen getroffen voor een parlementair bestuur.

In deze gevallen bestaan nu gelijktijdig een parlement, welks macht zich uitstrekt over al 's konings gebieden, met de daaraan verantwoordelijke regeering, en parlementen, welker macht zich uitstrekt elk over een bepaald gebied, eveneens met de daaraan verantwoordelijke regeeringen. De afzonderlijke gebieden zijn evenwel niet vertegenwoordigd in het alomvattend parlement: nu kan in die gebieden een rechtsovertuiging ontstaan, dat te hunnen aanzien dit parlement met zijn regeering niet langer als organen mogen optreden anders dan met toestemming der gebieden of op hun verzoek en zulks niet alleen in zuiver locale aangelegenheden — dat stond al lang vast, want daarvoor waren de locale parlement immers ingesteld — maar ook in zaken van ruimer belang voor 's konings gebieden. In het gebied, dat wél vertegenwoordigd is in het alomvattend parlement, in het Vereenigd Koninkrijk dus, kan zich dan een aansluitende rechtsovertuiging vormen van zich hier inderdaad te moeten onthouden

en zoo kan er dus onderlinge *rechtsgelijkheid* ontstaan tusschen het Vereenigd Koninkrijk en die gebieden. Aldus moet in het algemeen de ontwikkeling geweest zijn ten aanzien van de z.g. *dominions*, waaronder thans begrepen worden: het Dominion Canada, het Gemeenebest Australië, het Dominion Nieuw-Zeeland, de Unie van Zuid-Afrika, de Iersche Vrijstaat en Newfoundland ¹⁾. Van hen toch heeft in 1926 een *rijksconferentie* — d.i. een gezaghebbende, periodieke ²⁾ vergadering van ministers van het Vereenigd Koninkrijk, de dominions en Britsch-Indië — vastgesteld in een beroemd geworden verklaring (waaraan de naam van Lord Balfour verbonden blijft): „They are autonomous Communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs.... ³⁾ Deze uitspraak wordt thans, zoo zij het niet reeds in 1926 werd, in Britsche en buitenlandsche kringen algemeen beschouwd als

¹⁾ Statuut van Westminster 1931, art. 1. (De volledige tekst van het Statuut, dat nog dikwijls ter sprake zal komen, is te vinden aan het slot). Afwijkend de definitie in de Zuid-Afrikaansche Defence Act (Amendment) and Dominion Forces Act, 1932 (No. 32), art. 6, waar het Vereenigd Koninkrijk onder de dominions wordt gerekend; zie A. Berriedale Keith in *Journal of Comparative Legislation and International Law* 1933, bl. 256. In ruimen zin zijn alle gebieden des konings „dominions”, gelijk het woord gebruikt wordt in de British Nationality and Status of Aliens Acts. Na de samenvoeging der Britsch-Noord-Amerikaansche koloniën in 1867 vindt men het bijzonderlijk als benaming der nieuwe federatie, „the Dominion of Canada”, hoewel destijds Sir John Macdonald, de eerste minister-president der federatie, had aangedrongen op den naam „Kingdom of Canada”. Ter koloniale conferentie van 1907 (voorgangster van de rijksconferenties) werd het woord dominion gekozen om speciaal de koloniën met responsible government aan te duiden. In de officieele Zuid-Afrikaansche stukken wordt dominion vertaald door „vrijgewes”, wél een groote afwijking van de grondbeteekenis.

²⁾ In 1907 had men zich voorgesteld, dat de conferentie tenminste om de vier jaar zou bijeenkomen. De wereldoorlog bracht daarin verandering en thans wordt alleen een conferentie gehouden, indien iets te bespreken valt. De voorlaatste was in 1930, de laatste begon tijdens de kroningsfeesten in Mei 1937, te laat om van haar resultaten hier kennis te nemen.

³⁾ Cmd. 2768 (aldus wordt aangeduid een reeks van publicaties der Engelsche landsdrukkerij).

den rechtstoestand juist weer te geven. Beteekent zij ook, dat de dominions, nu van het Vereenigd Koninkrijk de rechtsmacht over hen onwerkzaam is, op geen wijze meer gebonden worden? Blijkens de beperking in het tweede deel der verklaring niet: „...though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations.”

Daarmee vallen onder de rechtsbetrekkingen der leden van het Gemeenebest te onderscheiden:

de zoodanige, die de bevoegdheden van Groot-Britannië met die der dominions gelijk houden, n.l. de organen van Groot-Britannië in hun macht over de dominions beperken en voor de organen der dominions tot dusver ontbrekende bevoegdheden vastleggen. Zij zijn een gevolg van de merkwaardige middel-puntvliedende ontwikkeling van het Gemeenebest uit een staat met zijn koloniën;

de zoodanige, die de nu „equal in status” geworden leden van het Gemeenebest bijeenhouden en op voet van gelijkheid de onderlinge en gemeenschappelijke belangen regelen ¹⁾.

EENIGE DEFINITIES

Onder het Britsche Rijk (British Empire) ²⁾ worde hier verder verstaan het Vereenigd Koninkrijk met de Kanaaleilanden en Man, de Britsche koloniën, de dominions ³⁾ en Britsch-Indië (aldus genoemd ter onderscheiding van andere Indiën; de Engelsche benaming is India, omvattend British India in engeren zin, de Indische Staten en British Burma). Niet medegerekend worden de Britsche protectoraten en mandaten: zij bevinden zich niet „within His Majesty's dominions (in oorspronkelijken zin) and allegiance” en de bewoners zijn in het

¹⁾ Hiermee is geen strikte indeeling bedoeld van de aanstonds te behandelen stof.

²⁾ Het begrip is al neergelegd in het beroemde statuut van Hendrik VIII, 24 Hen. 8 c. 12 „This realme of England is an Empire”.

³⁾ Krachtens het Statuut van Westminster, art. 11, niet meer — gelijk volgens de Interpretation Act van 1889 — tot de koloniën behorende.